

오바마 행정부의 외교전략과 한반도

윤영관 (서울대학교 외교학과 교수,
전 외교통상부 장관)

1. 세계경제위기와 2009년 국제정세

세계경제가 요동치고 있다. 1930년대 대공황 이래 최대 경제위기라는 전문가들의 평가가 나오고 있는데,¹⁾ 금번의 위기가 이처럼 심각하게 평가되고 있는 데는 이유가 있다. 그것은 지난 수십 년간 종종 있어왔던 지역경제위기들, 예컨대 1994년의 멕시코 위기나 1997년의 동아시아 위기와는 달리, 현재의 위기는 세계자본주의의 중심 국가 미국에서 발원되어 전 세계적으로 확산되어 나갔다는 점이다. 2008년 세계경제위기 발발 초기만 해도 경제학자들은 중국 경제가 다른 지역 위기로부터의 격리(decoupling)될 수 있기를 기대하기도 했는데 그러한 희망과는 달리 중국을 포함한 전 세계가 동시에 위기를 경험하고 있는 것이다.

이같이 세계 자본주의의 중심에서 시작된 글로벌차원의 경제위기로 인해 세계정치경제 질서는 중대한 기로에 서있다. 1980년대 초 레건-대처리즘의 등장과 함께 시작된 신자유주의 세계화의 흐름은 1991년 소련의 붕괴와 냉전의 종언으로 더욱 힘을 얻었다. 그러나 금번의 위기로 세계화와 시장자유에 대한 근본적인 믿음이 흔들리고 있고, 위기이후 어떠한 형태의 자본주의가 새로이 들어설 것이냐에 관심이 쏠리고 있다.²⁾ 2차대전 이후 케인지안(Keynsian)의 시대 30년을 거쳐 1980년대부터 시작된 신자유주의 시대 30년이 이번 위기로 종말을 고하는 것이다.

이러한 세계경제의 위기는 두 가지 관점에서 세계정치에 중요한 파장을 던져주고 있다. 첫째는 보호주의 경향의 확산 문제이다. 1929년의 뉴욕 월가의 증시폭락이 1930년대 초반의 대공황으로 연결되고 경쟁적 보호주의의 확산을 낳았다.³⁾ 이는 각국의 정치 불안은 초래하여 독일의 히틀러나 일본의 군벌들이 집권하는 것을 가능하게 했고, 결국 2차대전을 발발하게 하는 정치적 여건을 조성했다.

1) Martin Wolf, "Choices made in 2009 will shape the globe's destiny," *Financial Times*, January 6, 2009.

2) 예를 들어 *Financial Times*는 2009년 3월 9일부터 자본주의의 미래에 관한 심층 분석을 시리즈로 연재했다. *Financial Times*, "Analysis: Future of Capitalism: Seeds of its own destruction," March 9, 2009, p.7.

3) 1930년대 대공황이 왜 그처럼 깊이 심화되고 넓게 확산되었는가에 대한 국제정치경제적 해석으로는 Charles P. Kindleberger, *The World in Depression, 1929-39* (Berkeley, CA: University of California Press, 1973)을 참조.

이 같은 과거의 악몽이 행어나 재현되지 않도록 하기 위해서 어떻게 할 것인가가 중요한 과제로 등장하고 있다.

예를 들어, 2008년 11월 15일 워싱턴 D.C.에서 개최된 G20 1차 정상회담에서 각국 정상들은 보호주의 조치를 최소한 1년간 취하지 않겠다고 약속했다.⁴⁾ 그러나 며칠도 지나지 않아 러시아는 자동차관세 인상을 결정했고, 인도, 브라질, 인도네시아, 아르헨티노도 각각 관세를 높이는 조치를 취했다. 미국 오바마 행정부도 의회에 제출한 경제회생법안에 ‘바이아메리칸(Buy American)’ 조항을 포함시켜 국제적인 비판을 받았다. 이처럼 각국은 지금 자국민을 우선적으로 보호하기 위한 보호주의의 유혹 앞에 상당히 흔들리고 있다. 세계 각국들이 상호 긴밀히 협력하여 이 같은 보호주의 압력을 물리치지 못하면 위기는 더욱 심화되어 결국 모든 국가들이 더 큰 피해를 보게 되고 세계정계에 큰 불안이 초래될 것이다.

둘째로 금번의 세계경제위기가 극복되고 난 후, 어느 국가가 상대적 승자로 그리고 어느 국가가 상대적인 패자로 드러나게 될 것인지도 관심의 대상이다. 즉 이번의 경제위기가 세계 대국들의 상대적 권력의 부침에 영향을 줄 수밖에 없을 것이고 이는 경제위기 이후 세계정치의 골격에 적지 않은 영향을 미치게 될 것이다. 1991년 소련의 붕괴이후 미국이 세계정치에서 유일 초강대국 위상을 차지하는 일극질서 시대가 유지되어왔다고 볼 수 있다. 미국 국제정치학계에서 2000년대 중반 ‘제국(empire)’에 대한 논의가 활발했던 것도 이러한 분위기를 반영하는 것이었다.⁵⁾ 그러나 이제 중국과 인도의 고속성장, 이라크 전쟁의 혼미, 미국 발 세계경제위기 등의 결과, 미국의 상대적 권력이 약화되고 앞으로 다극질서가 등장하게 될 것이라는 관측이 나오고 있다.⁶⁾ 그러나 이러한 장기적 변화에도 불구하고 전지구차원에서 전개되는 분쟁과 갈등에 적극적으로 개입하여 해결을 모색해 나갈 의지를 갖춘 나라는 상당기간 동안 유일하게 미국뿐 일 것이다. 중국, 유럽, 일본, 인도, 러시아 등 다른 국가들은 다급한 내부사정에 몰두해 있을 뿐 아니라 세계경영의 경험 이 아직 부족하기 때문이다.

2. 오바마 행정부의 세계외교 전략

4) Anthony Faiola, “Out of gaps in treaties, first salvos of trade war,” *Washington Post*, February 1, 2009, p. A01.

5) 대표적인 저자와 저서들로는 Niall Ferguson, *Colossus: The Price of American Empire* (New York: The Penguin Press, 2004); Michael Mandelbaum, *The Case for Goliath* (New York: Public Affairs, 2005)을 참조.

6) U. S. National Intelligence Council, *Global Trends 2025*, November 2008. (www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf). 미국이 이 같이 다극화된 새로운 세계에 적극적으로 적응해나갈 것을 촉구하는 저서로 Fareed Zakaria, *The Post-American World* (New York: W.W. Norton & Company, 2008)을 참조.

2001-08년까지의 부시행정부는 미국의 외교정책의 흐름에서 볼 때 독특한 위상을 차지한다. 미국의 정치지도자들은 미국이 건국 당시부터 전 세계에 민주주의와 자유라는 이상을 확산시켜나가야 할 사명을 가진 예외적인 국가라는 관념을 지녀왔었다.⁷⁾ 그러나 역대 행정부들은 이러한 고귀한 이상을 실천하기 위해 군사력을 선제적으로 사용하는 것에 대해서는 대단히 조심스러워했다. 그러나 소련의 붕괴로 미국이 유일 초강대국의 위상을 점하게 되었다는 자신감과 911 테러공격으로 명분을 확보한 부시행정부는 과감하게 아프가니스탄과 이라크에 대한 선제공격을 감행했다. 부시행정부의 정책결정자들은 911 직후라는 독특한 시대적 상황에서 이념적, 도덕적 관점에 치중하는 신보수주의 외교정책에 입각하여 힘에 기반을 둔 일방주의 외교를 추진해나갔다. 이는 결국 반미주의가 확산되어 국제사회로부터 미국이 고립되고 미국의 위상과 신뢰도가 추락하는 결과를 초래했다.

오바마를 대통령으로 선출한 미국 국민들의 선택은 이러한 부시행정부의 외교정책 노선에 종지부를 찍도록 만들었다. 오바마 대통령은 이념과 군사력 사용을 중시하는 하드파워(hard power) 외교나 일방주의 외교스타일보다는 실용적 입장에서 대화와 협상을 중시하는 소프트파워(soft power) 외교와 다자주의 외교스타일을 강조하는 방향으로 나아가고 있다. 미국 외교정책의 흐름에서 볼 때, 오바마 행정부의 외교는 부시행정부의 신보수주의와 확실하게 차별화되는 실용적 현실주의 노선에 가깝다고 말할 수 있다. 이를 통해 국제사회에서 실추된 미국의 이미지를 개선하고 영향력을 강화하여 수많은 외교 난제들을 풀어가려 할 것이다.

오바마 행정부가 당면한 난제들 가운데 우선 먼저 이라크철군 문제가 있다. 오바마 대통령은 일찍부터 부시행정부가 테러의 가장 핵심세력인 알 카에다를 직접 겨냥하는 것이 아니라 이라크를 공격함으로써 미국의 힘과 에너지를 엉뚱한 곳에 분산시키고 있다고 비판해왔다. 따라서 그는 취임이후 선거공약대로 이라크철군을 서두르고 그 대신 알 카에다 세력의 거점지역인 아프가니스탄에 대한 개입을 강화해나가고 있다. 또한 대화와 협상을 통해 이란의 핵개발을 막음으로써 핵 비확산 체제를 강화하고 중동정세를 안정시키고자 하고 있다. 이스라엘-팔레스타인 분쟁에 대해서는 부시행정부 때보다 좀더 유연한 자세로 객관적인 위상에서 중재노력을 기울일 것으로 보인다. 오바마 대통령은 부시행정부 당시 악화되었던 미-러관계를 개선하기 위해서도 최근 선제적으로 제안을 내놓는 등, 적극적인 노력을 기울이고 있다. 글로벌이슈인 기후변화 대응문제에 대해서는 부시행정부 때와는 달리 이를 국정의 최고 어젠다 중 하나로 설정해서 적극적인 자세를 보이고 있다.

경제위기 극복이라는 가장 다급한 난제이외에도 이처럼 수많은 외교 문제들이 걸려있는데 이들을 얼마만큼 효율적으로 잘 해결해나갈 수 있을 것인지가 문제이다. 그러나 그것 못지않게 중요한 점은 위기이후 시대의 새 국제질서의 틀을 어떻게 짜나갈 것이냐의 문제도 있다. 예를 들어 새로 부상하는 중국이나 인도와 같

7) 이 문제를 부시행정부의 대외정책과 관련시켜 비판적으로 논한 예로는 Michael Ignatieff, "Who Are Americans to Think That Freedom Is Theirs to Spread?" *The New York Times Magazine*, June 26, 2005.

은 국가들, 이들로 인해 변해버린 국제권력의 배분을 어떻게 유엔, IMF, WTO 등 기존의 국제기구 개혁을 통해 반영시키고, 세계정치경제의 안정과 번영을 유도해나갈 것이냐가 중요한 과제로 남아있다.

3. 오바마 행정부의 동아시아 전략

미국은 20세기 초 이래 동아시아에 깊숙이 개입하여 왔다. 전통적으로 유라시아 대륙이 어느 특정 세력에 의해 지배당하는 것을 막고자 노력해왔는데, 그러한 전략적 맥락에서 동아시아에서도 세력균형 정책을 통해 미국의 역할을 강화시켜왔다. 예를 들어 1930년대 혼란스러운 중국대륙이 일본에 의해 지배당할 때 미국은 중국 국민당 정부와 손잡고 이를 견제했고 1949년 중국공산당이 대륙을 지배하게 된 이후 미국은 일본과 손잡고 중국을 견제해나갔다.⁸⁾ 그러다가 1970년대 닉슨-키신저 외교를 통해 중국을 국제사회로 끌어내 포용하기 시작했고, 다른 한편으로는 미일동맹을 강화시키면서 동아시아 국제정치를 주도해왔다. 그 후 빈번한 미국 행정부의 교체에도 불구하고 미국의 대중국 포용외교의 기조는 초당적인 기반을 갖고 유지되어 왔다.

오바마 행정부도 이러한 정책기조를 유지해나갈 것이다.⁹⁾ 특히 부시행정부의 힘의 외교가 한계에 부딪치고 국제사회, 특히 중국의 협력을 구하지 못하고서는 세계정치를 안정적으로 관리해나가는 것이 힘들다는 것이 인식된 만큼, 중국과의 관계는 더욱 중요해질 전망이다. 다른 한편 미일간의 전통적 동맹관계도 강화해나가면서 미, 일, 중간의 3각 협력의 틀이 더욱 가시화될 가능성도 있다. 이와 동시에 오바마 행정부는 부시행정부가 인도를 끌어안은 정책을 이어받아 미국-인도 관계도 더욱 심화시켜나갈 것이다.

이러한 미국 중심의 전통적인 양자관계의 틀을 유지해나가면서 동시에 이슈별로 다자협력의 메커니즘도 이전보다 더욱 적극적으로 활용할 것이다. 예를 들어 북핵문제와 관련하여 작동중인 6자회담을 북한 비핵화의 목표 달성 이후에도 항구적인 지역안보협력 메커니즘으로 전환시켜 나가는 데 대해 오바마 행정부는 적극적인 자세를 보이고 있다. 환경문제 등 비전통적인 안보분야에 있어서도 다자협력이 강화될 추세이다.

4. 오바마 행정부의 한반도 정책과 한국외교에의 시사점

8) Pyle 교수는 동아시아 지역에서의 미국의 역할을 “engaged balancer”로 부르고 있다. Kenneth B. Pyle, *Japan Rising: The Resurgence of Japanese Power and Purpose* (New York: Public AffairsTM, 2007), p.346.

9) 2008년 7월 현 오바마 행정부 고위관리와의 인터뷰.

오바마 행정부는 동아시아에서 자국의 영향력을 행사하고 주도적 역할을 유지해나가는데 있어서 한반도가 갖고 있는 교두보로서의 지정학적, 전략적 가치를 중요시할 것이다. 또한 군사기술의 발달과 세계군사안보환경의 변화에 맞추어 한미동맹의 내용도 바뀌어나가면서 동맹을 강화시켜나갈 것이다. 구체적으로 오바마 행정부는 부시 행정부 때 한미간에 합의된 2012년까지의 전시작전통제권의 한국으로의 이양 계획을 그대로 추진할 계획이다. 이를 통해 한반도 방위의 주도적인 역할은 한국에게 맡기고 미국은 보조적인 역할을 담당하는 방식으로 나갈 것이다. 또한 동맹의 성격에 대해서도 한미 양국정부는 한반도에 국한된 군사동맹으로 그치는 것이 아니라 이제 글로벌차원에서 함께 협력해나가고 정치, 경제, 사회적인 차원으로까지 전방위적으로 협력을 확대해나가는 포괄적 동맹으로 업그레이드 해나갈 것임을 합의했다.

북한의 비핵화는 북미양자회담 및 6자회담을 적절하게 구사하여 활용하는 방식으로 해결해나가려 할 것이다. 그러나 부시행정부 시절 213합의에 기반하여 진행되어 온 3단계 비핵화 방식을 그대로 이어받을 것인지, 아니면 모든 쟁점과 이슈들을 한꺼번에 내놓고 연계시켜 해결해나가는 새로운 포괄적 접근방식을 추진해나갈지는 아직 분명하게 드러나지 않았다. 어찌되었든 부시행정부의 대북접근 방식에 비해 오바마 행정부의 경우는 훨씬 실용적이고 유연한 접근법을 구사할 가능성이 높다.

예를 들어 최근 미국은 러시아뿐 아니라 이란, 시리아, 심지어는 탈레반까지도 포용하는 방향으로 나아가려 하고 있다.¹⁰⁾ 이 같은 부시행정부에 비해 훨씬 유연한 접근법이 북한에 대해서도 적용되지 말라는 보장이 없기 때문에 이에 대해 한국 정부는 충분한 구상과 대응책을 사전에 마련해두어야 할 것이다. 이런 맥락에서 대북정책에 대한 국내 논의가 지나치게 좌냐 우냐, 진보냐 보수냐의 경직적 이념 논쟁에 치우치는 것은 바람직하지 않다. 이에서 벗어나 오바마 행정부 못지않게 유연하고 실용적이고 현실주의적인 방향에서 우리 나름대로의 해법을 모색해나가야 할 것이다. 이는 대외전략의 문제에서도 마찬가지다. 미국과 중국이 협력의 기조를 강화해나가고 있는데 우리만 이념 논쟁의 틀에 잡혀, 친미-반미, 친중-반중의 논쟁에 빠져있다면 그것은 헛다리짚는 일이 될 것이다. 이처럼 나름대로 독특한 외교 철학과 접근법을 갖고 있는 오바마 행정부의 등장은 외교문제 전반을 바라보는 우리의 시각이 좀더 현실적이고 실용적, 실리적인 방향으로 조정될 것을 요구하고 있다.

현재의 세계정세와 오바마 행정부의 등장이 한국의 외교에 던져주는 또 다른 시사점은 대국의 약점, 중진국의 강점을 활용할 수 있어야 한다는 것이다.¹¹⁾ 오바마 행정부는 앞에서 밝힌 바와 같이 어느 다른 과거의 대통령보다도 수많은 북

10) *The Wall Street Journal*, "Diplomacy 'reset' worries some U.S. allies," March 9, 2009, p.12.

11) 과거 로마제국이나 대영제국의 국제관계를 살펴보면 의외로 소국들이 힘의 비대칭성에도 불구하고 이 같은 구조적인 강점을 활용하여 뜻을 이루어낸 경우가 적지 않다. E. A. Cohen, "History and the Hyperpower," *Foreign Affairs* (July/Aug. 2004)을 참조.

잡한 난제를 동시에 처리해나가야 하는 상황에 처해 있다. 이 때문에 북한문제가 우리에게서 시급한 문제이지만 미국의 관점에서는 우선순위에서 뒤로 밀릴 수밖에 없다. 바로 이러한 가능성, 즉 미국이 북한 문제를 시급성을 갖고 다루지 못할 가능성에 대한 경고의 일환으로 북한은 미사일(그들의 주장에 의하면 인공위성) 발사를 기정사실화했다. 미국과 한국간의 이러한 비대칭적 권력구조와 수많은 난제에 직면한 미국의 상황은 역설적으로 한반도문제에 관해 한국이 주도적 역할을 해나갈 수 있는 여지를 크게 만들어준 셈이다. 미국이 다른 문제들을 푸느라 바쁘기 때문에 우리가 주도면밀하게 북핵문제와 한반도 평화정착에 관한 로드맵을 짜고 미국을 그 방향으로 유도해나가려 노력해야 한다는 것이다. 특히 지금과 같은 미국의 정권교체 초기가 좋은 기회를 제공해주고 있는 것이다.

또한 한국외교는 앞으로 글로벌외교를 본격적으로 추진하여 외교의 지평을 과감히 넓혀나가야 할 것이다. 한국은 그동안 한반도문제와 주변4국 외교에만 너무 매달려왔다. 북한문제의 특수성 때문에 이해할 수 있는 일이다. 그러나 이제 한국은 세계 13위의 경제력을 자랑하는 국가이다. 그렇다면 한국외교도 그에 걸맞는 글로벌 외교를 추진해나가야 할 것이다. 지구사회가 당면하고 있는 문제들의 해결에 적극적으로 나서서 공헌하고 이를 통해 한국의 국제적 위상과 신뢰를 높이는 것이 중요하다. 물론 이를 위해서는 더 많은 우리의 자원과 인력을 투입할 수밖에 없을 것이다. 그러나 이러한 투자를 통해 한국이 세계사회에서 존중받는 지도적 위상을 확보할 수 있다면 이는 우리 국가의 격을 한 차원 더 높이는 일이 될 것이다. 그뿐 아니라 훗날 한반도 문제를 우리가 원하는 방향으로 해결해나가기 위해 국제적 협력과 지원을 동원해야 할 때, 긴요하게 활용할 수 있는 외교자산이 될 것이다.